

## ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ИНДУСТРИАЛЬНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам развития законодательства в области промышленной политики на федеральном и региональном уровнях. Систематизация и детальный анализ структуры и содержания значительного количества региональных нормативных, программных и стратегических документов промышленного развития позволил выявить их ключевые особенности. Динамический анализ статистики индустриальных регионов РФ и метод сопоставлений использованы для оценки результативности региональной промышленной политики. Оценены динамика экономического развития, структурные характеристики промышленности и социальные показатели индустриальных регионов. Полученные результаты обладают научной и практической значимостью для дальнейшего совершенствования законодательной базы промышленной политики в РФ. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-06-00403.

**Ключевые слова:** промышленность, региональная экономика, индустриальный регион, закон о промышленной политике

*G. B. Korovin*

Head of department,

Institute of Economy the Ural Branch of RAS

Yekaterinburg, Russia

## THE FEATURES OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE RUSSIAN INDUSTRIAL REGIONS DEVELOPMENT

**Abstract.** Article is devoted to questions of the legislation development in the industrial policy of federal and regional levels. Systematization and the detailed analysis of structure and the maintenance of a significant amount of regional normative, program and strategic documents of industrial development allowed to reveal their key features. The dynamic analysis of industrial regions statistics and the comparisons are used for an assessment of regional industrial policy productivity. Dynamics of economic development, structural characteristics of the industry and social indicators of industrial regions are estimated. The received results possess the scientific and practical importance for further improvement of the industrial policy legislative base in the Russian Federation.

**Keywords:** industry, regional economy, industrial region, industrial policy legislation

Промышленная политика, понимаемая как деятельность государства, направленная на изменение отраслевой структуры экономики, не получает единогласной поддержки со стороны экономистов и является одной из наиболее обсуждаемых и спорных концепций в научном и практическом сообществе. Со стороны западных стран, пересматривающих концепцию развития своей промышленности, эта тематика, также, сохраняет актуальность, подтверждение чему можно найти в научных публикациях, в докладах ОЭСР Европейской Комиссии.

Основная причина ее критики – недостаточная эффективность государственного вмешательства. Во многом она вызвана несовершенством законодательной базы, лоббизмом и, как следствие, противоречивостью и непоследовательностью [4]. С множеством похожих проблем реализация промышленной политики сталкивается и на региональном уровне [1; 3].

В 2014 г. государство ответило на развитие общественной дискуссии по поводу развития промышленности принятием закона № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ».

Региональные органы власти отреагировали принятием и корректировкой нормативно-правовой базы в сфере промышленного развития. Эти события дали возможность провести анализ произошедших изменений законодательства о промышленной политике и провести обобщенную оценку его результативности.

Принятый федеральный закон подвергся во многом справедливой критике, которая касается отсутствия системного и гибкого подхода, учета новой индустриализации в рамках которой одни отрасли нуждаются в модернизации, другие – в восстановлении, третьи – в воссоздании. Отмечается ряд «пробелов» в законе, связанных с согласованием программ развития разного уровня, поддержкой малого и среднего промышленного предпринимательства, регулированием некоторых институтов промышленно-инновационного развития, определением полномочий субфедеральных уровней власти, отсутствием в законе положений, касающихся государственно-частного партнерства, процессов импортзамещения и т.д. Возникают вопросы о возможности равноправного доступа к льготам.

Мы бы хотели отметить, что федеральный закон не регламентирует решение проблемы консолидированного выбора приоритетов промышленной политики. Вместе с тем, на наш взгляд, это одна из важнейших проблем, решение которой будет определять сущность, методы и используемые инструменты промышленной политики. Система приоритетов, в современных условиях, должна не только соответствовать стратегическим целям государства, но и отражать широкие группы интересов субъектов промышленной политики, учитывать наиболее существенные тенденции развития промышленности в России и в мире, соответствовать критически важным направлениям развития технологий и выбранному вектору новой индустриализации.

Именно выбор приоритетов промышленной политики, зачастую подвергается критике со стороны экспертного сообщества. На данный момент остается ограниченным доступ некоторых заинтересованных в промышленной политике групп к ее формированию, нет понятных правил конкуренции таких групп. Создание механизмов межсубъектного взаимодействия сделает возможным формирование промышленной политики «снизу» то есть с учетом интересов широкого круга малых и средних производственных структур. Ограничение доступа новых заинтересованных игроков к разработке промышленной политики, к определению ее приоритетов, часто, называют одним из главных препятствий на пути ее реализации [2]. Партнерство промышленных структур и государства на неравноправной основе несет в себе риски несправедливого перераспределения результатов и часто ведет к формированию общей ситуации недоверия между органами власти и предпринимателями.

В ходе нашего исследования были проанализированы законы о промышленной политике в регионах, имеющих значительный потенциал в обрабатывающей промышленности – доля обрабатывающих производств в ВРП которых в период 2004-2012 гг. составляла более 25%. В качестве источника данных для исследования использовалась информация государственной региональной статистики. Всего, на данный момент, из 28 рассматриваемых индустриальных регионов, законы о промышленной политике приняты в 16 регионах, причем только в 9 из них законы имеют актуальные редакции (конец 2014 года и позже). Кроме того, в 6 регионах разработаны и внесены в региональные законодательные собрания проекты законов о промышленной политике.

По итогам обобщения регионального законодательства можно заметить существенное ее разнообразие в части названия, целей задач и предлагаемых мер поддержки. Отдельные из рассматриваемых нами индустриальных регионов, не имея законов о промышленной политике, активно применяют такие инструменты стимулирования промышленного развития как государственные программы, создают индустриальные парки, промышленные кластеры, стимулируют развитие сетевого взаимодействия субъектов промышленности.

Заметны территориальные особенности развития законодательной базы. Например, в Северо-Западном федеральном округе регионами разработаны во многом схожие проекты

законов о промышленной политике (Ленинградская, Вологодская, Мурманская области). В Сибирском федеральном округе, при достаточно развитой промышленности, Красноярский край, Омская и Иркутская области законов о промышленной политике и отдельных концепций промышленного развития не имеют.

Одной из особенностей современных федерального и региональных законов о промышленной политике является декларация того, что субъекты промышленной деятельности и инфраструктуры входят в круг разработчиков промышленной политики, однако в тексте закона отдельными статьями (как органы государственной власти и местного самоуправления их участие не регламентировано. Таким образом, можно говорить, что основной подход к формированию промышленной политики в федеральном и региональном законодательстве остается субъект-объектным, где доминирующую роль продолжает играть государство.

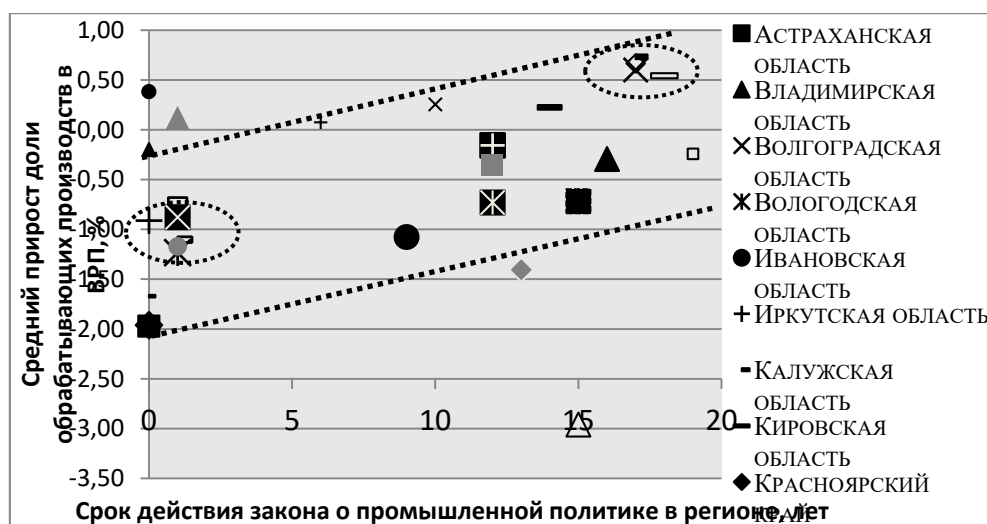
Одной из целей исследования являлась проверка гипотезы о влиянии принятия закона о промышленной политике на ключевые параметры развития региона в экономическом, социальном и структурном аспектах. Результативность промышленной политики, безусловно, зависит от качества «содержательного наполнения», практики применения и доступности ресурсов для реализации разработанной законодательной базы промышленной политики. Однако, на наш взгляд, факт существования региональной закона о промышленной политике, должен оказывать влияние (возможно через опосредованные связи) на ключевые показатели социально-экономического и промышленного развития в регионе. В этом заключается выдвигаемая гипотеза, которую мы проверили с использованием структурного анализа региональной статистики и метода сопоставлений.

Была проведена оценка влияния времени действия в регионе закона о промышленной политике на динамику региональных показателей физического объема ВРП, долю обрабатывающих производств в ВРП, долю промышленности в ВРП, уровень заработной платы и уровень занятости населения исходя из собственных исследований и данных государственной статистики.

В первую очередь, мы попытались выявить зависимость между сроком действия закона о промышленной политике в регионе и средним за 2004-2014 гг. индексом роста физического объема ВРП. По этим показателям наблюдается слабая связь, есть ряд регионов, показатели которых не соответствуют общей логике. Это и Волгоградская область, которая демонстрирует один из самых низких показателей роста ВРП, это и Иркутская, Астраханская, Ивановская области и другие регионы, которые показывают высокие темпы роста ВРП, несмотря на отсутствие закона о промышленной политике. На наш взгляд, это можно объяснить обобщающим характером показателя ВРП, который может показывать высокие темпы роста за счет непромышленного сектора.

Во второй группе сопоставлений мы попытались выявить зависимость между региональным законодательством и структурными параметрами экономики. Первым параметром послужила доля видов экономической деятельности, которые традиционно относят к промышленности. В целом заметна зависимость динамики доли промышленности в ВРП от длительности действия закона о промышленной политике. Если не принимать во внимание Иркутскую область и Республику Марий Эл, то из графика видно, что достичь положительной средней динамики роста доли промышленности в ВРП удалось достичь только регионам, использующим закон о промышленной политике 10 и более лет.

На графике (рис. 1.) формируется своеобразный «коридор», с заметным наклоном, который позволяет оценить существование зависимости между длительностью функционирования закона о промышленной политике и динамикой доли обрабатывающей промышленности в регионе. Заметно, что положительный рост доли перерабатывающей промышленности наблюдается в регионах принявших закон о промышленной политике 5 и более лет назад.



Источник: Росстат, расчеты автора

Рисунок 1. Сопоставление срока действия закона о промышленной политике и среднего роста (падения) доли обрабатывающих производств в ВРП индустриальных регионов РФ

На графике можно выделить 2 своеобразных кластера: в первый входят регионы, имеющие законодательную базу промышленной политики и положительные темпы роста доли обрабатывающей промышленности – Калужская и Волгоградская области, Республика Башкортостан и Пермский край; в другом кластере находятся регионы, не принявшие закон о промышленной политике и испытывающие сжатие перерабатывающего сектора – Иркутская, Ленинградская, Свердловская, Мурманская, Ярославская, Вологодская области. Такая зависимость может указывать на эффективность воздействия на структуру промышленности принятых в регионах законов.

Важнейшими целями промышленной политики являются уровень занятости населения и уровень жизни. Выполненное в соответствии с принятым подходом сопоставление срока действия закона о промышленной политике и среднего роста заработной платы показывает крайне низкую, трудноуловимую зависимость по этим показателям.

Проведенное исследование показывает, что с учетом ряда допущений, можно говорить о заметной результативности законодательства о промышленной политике, которая выражается в ускоренном развитии промышленности региона в целом и перерабатывающей отрасли в частности. Таким образом, нам удалось подвести своеобразные итоги социально-экономического развития регионов в условиях разнообразия региональной нормативно-правовой базы промышленной политики. Результаты исследования могут быть использованы при обосновании необходимости формирования и развития законодательной базы региональной промышленной политики.

### Библиографический список

1. Бабкин А. В., Бахмутская А. В., Кудрявцева Т. Ю. Разработка эффективного механизма промышленной политики региона // Экономическое возрождение России. – 2013. - № 4 (38). – С. 204-212.
2. Кузнецов Б. В., Симачев Ю. В. Эволюция государственной промышленной политики в России // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2014. – № 2 (22). – С. 152-178.
3. Татаркин А. И., Романова О. А. Промышленная политика: генезис, региональные особенности и законодательное обеспечение // Экономика региона. – 2014. - № 2. – С. 9-21.
4. Шаститко А. Зачем конкурентная политика, если есть промышленная? // Экономическая политика. – 2014. - № 4. – С. 42-59.